

都市交通体系における京都市内路線バスの役割と課題

～市民と観光客の共存を模索して～

佐 滝 剛 弘

キーワード：公共交通機関、公営バス、インバウンド、オーバーツーリズム

はじめに

都市交通体系の整備は、19世紀に工業化やサービス業の伸長により都市に人が集まるようになって以来、21世紀にまで持ち越された世界共通の課題である。筆者が住む京都市は、千年を超える歴史を持つ古都で、古くから整然と道路が敷かれた計画都市であったことや、明治時代に入って日本で最初に都市交通の重要な担い手の一つである路面電車が開通するなど、都市交通網の整備という点で歴史的にアドバンテージを有していたと考えられる。その一方、狭い路地が多く歴史的建造物の宝庫でもあることから道路の拡張が難しかったり、埋蔵文化財が多く自由に地下鉄を掘り進めることができないなど、現代においては必ずしも都市交通体系の面で日本や世界をリードしているとはいえない。

2012年以降の急激な外国人観光客の増加、いわゆる「インバウンド現象」によって、京都市では観光地への乗客輸送に大きな役割を果たしてきたバスの混雑や遅延が目立つようになり、市民と観光客が共存できる都市交通体系、とりわけバス交通の課題が急激にクローズアップされてきた。それに伴い、市内のバス事業者も、混雑緩和など円滑なバス交通の確保は喫緊の課題だとして、ここ1～2年でドラスティックな改革を進めようとしている。

世界遺産に登録された社寺などを多く抱えて、世界中から観光客が訪れる第一級の観光都市であるとともに、多くの企業の本社¹、支店、工場や観光関係の産業の集積度が高く、さらには日本でも指折りの学園都市という側面も併せ持つ京都市は、通勤・通学客や買い物客など広義の「市民」の足としてのバス交通と、観光客の移動やアクセスの手段としてのバス交通とい

う二つの側面をバランスよく満たすことが求められている。

令和の時代を迎えた京都のバス路線は今どんな課題を抱え、どんな解決策を求めようとしているのか、観光客と交通学の立場から論じたい。

1. 京都市内のバス交通をめぐる状況

1) 京都市の概要

1889年(明治22年)に市制施行した当時の京都市は、面積30km²ほどで、上京区と下京区のわずか2区での発足であった。その後、周辺の郊外の編入が進み、戦前には中京、左京、東山、右京、伏見の5区が相次いで設置された。現在の京都市は、2005年の北桑田郡京北町の編入を経て、面積827.83km²、人口146万6千人あまり(2019年10月の推計)と、面積で京都府のおよそ18%、人口では府のおよそ57%を占める巨大な都市へと膨張した。

生活圏としては京都府中南部の中心であるだけでなく、JR琵琶湖線や湖西線で結ばれる滋賀県の主要都市も京都市の通勤圏に楽々入る。その一方で、逆に京都市から関西の中心である大阪市方面への通勤客も、JR、阪急、京阪と3社の鉄路で結ばれているだけに少なくない。また反対に、京都大学をはじめ、京都府立大、京都教育大、京都工芸繊維大などの国公立大学や同志社大、立命館大、龍谷大、京都産業大といった規模の大きな私立大学の集積もあり、京滋はいうまでもなく、大阪方面からの通学の流動もあるというように、150万市民の暮らしだけでなく、市内に出入りする生活に密着した「移動」も多い、言い換えれば生活の足として利用する交通のニーズも高い都市だといえることができる。

2) 京都市民のバス交通への依存度

京都市における路線バスはどの程度のウェイトを占

めているのであろうか？ 国土交通省が行っている「全国都市交通特性調査²⁾」の最新(平成27年、2015年)のデータによれば、調査の対象となった全国70都市のうち、代表交通手段別構成比でバスが占める割合は17番目の3.6%となっている。東京23区や大阪市よりは高いが、政令指定都市の中では、福岡、横浜、北九州、広島などよりも低く、バスへの依存度が高いとはいえない。

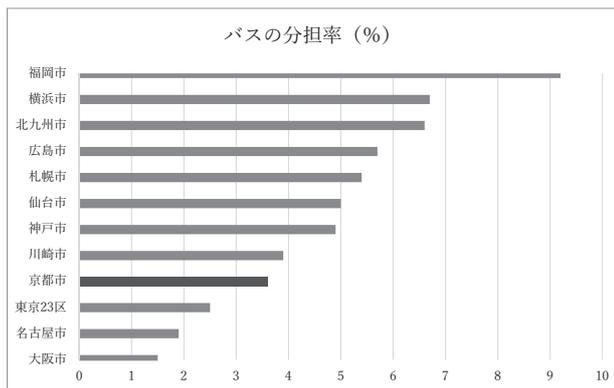


図1 主要12都市のバスの分担率

一方、京都市の鉄道への依存率は、同じ交通手段別の構成比で22.0%となっており、こちらも70市中の17位である。東京23区の44.2%、大阪市の34.0%と比べてもかなり低く、鉄道への依存度は高くないが、だからといってバスへの依存度が高いとも言いきれない。ちなみに、特筆すべきは、代表交通手段が自転車と答えた人の割合が、京都市は大阪市の25.0%に次いで第2位というきわめて高い順位にあり、鉄道利用よりも自転車を主たる交通機関として利用しているほうが多いという「自転車都市」という側面も持っている点である。いわゆる洛中と呼ばれる中心市街地がほぼ平坦で、碁盤目状になっている道路はわかりやすいという点もあってか自転車の利用者が多いのであろうと推察できる。

3) 京都市のバス路線

i. 京都市交通局

京都市営バスは市内のバス交通の基幹をなす交通手段である。818台のバスで一日およそ36万人の乗客を運んでいる。乗客数の減少に苦しむ公営バスが多い中、乗車人員はここ5年以上増加を続けており(図2)、また、公営バスとしては珍しく黒字経営である。

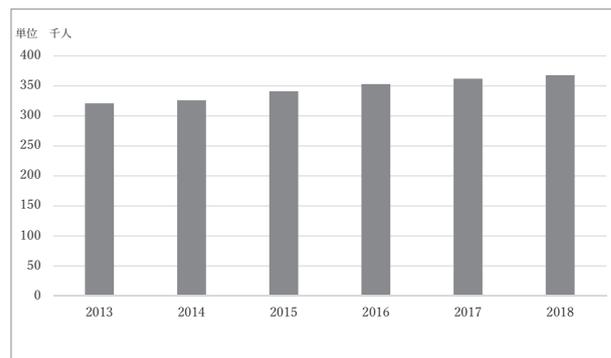


図2 京都市営バスの乗車人員の推移

例えば横浜市営バスは2017年度の収支が6億1443万円の赤字³⁾、東京都営バスの2016年度収支が5100万円の赤字(2017年度は8億2000万円の黒字に転換)⁴⁾、神戸市営バス⁵⁾の2017年度収支が2億900万円の赤字⁵⁾となっている。100円の収入を得るのに必要な経費を営業係数というが、2017年度の京都市営バスの営業係数は92で、100を下回ると収入よりも経費の方が安くなるので、黒字ということになる。29年度の路線網は全部で83系統あり、そのうち38系統(全体の45.8%)の営業係数が100未満、残りの45系統が100以上、つまり赤字となっている。最も営業係数が低いのは、京都駅前から清水坂、祇園、平安神宮を経て銀閣寺まで東山地区を走行する100系統(詳しくは後述)で、営業係数は53、つまり収入が必要経費の倍近くに達する優良路線となっている。

ii. 京阪京都バス

京都市の西部、桂・洛西方面に路線網を持つのが京阪電鉄の子会社である京阪京都交通バスである。洛西地区は、1976年に京都市で最大のニュータウンである「洛西ニュータウン」の入居が始まって以来、住宅開発が進んだ地区だが、鉄道の便が悪く、今も京都市営バスとともに京阪京都交通バスが居住者の主要な公共交通機関となっている。なお、京阪京都バスは、亀岡市、南丹市にも主要な路線網を広げている。

iii. 京阪バス

京都駅から比叡山と山科方面に路線を伸ばすのが京阪バスである。こちらも京阪電鉄の子会社であり、かつての京都市営バス醍醐営業所の運行路線を引き継いで経営を続けているという経緯もあり、京都市営バスを補完する形で市の南東、北東部のバス輸送の主要な部分を担っている。なお、京阪バスは京都駅から京田辺、枚方を経由して、大阪・難波、ユニバーサル・ス

タジオ・ジャパンを結ぶ「ダイレクトエクスプレス京都」⁶という路線バスも運行している。

iv. 京都バス

京都駅前と三条京阪前を中心に嵐山、清滝方面と、大原、鞍馬、貴船、比叡山方面への路線バスを運行している。京福電鉄の全額出資によって設立された会社であり、クリーム色と赤紫の「京福カラー」の塗装にその出自をとどめている。京福電鉄が京阪電鉄の傘下に入ったため、京都バスも京阪グループの会社となっている。

v. JR西日本バス

かつての国鉄バスを引き継いだJR西日本の路線バスが京都駅から御室、三尾（高雄、梅尾、槇尾）、周山方面へのバスを運行している。生活路線であるとともに、紅葉で名高い高雄神護寺や世界遺産「古都京都の文化財」の構成資産の一つ、梅尾高山寺などへ向かう観光客のアクセスも担っている。

vi. 阪急バス

JR桂川・向日町の両駅を起点に、洛西ニュータウンと大原野・善峯寺方面への路線バスを運行している。

以上のように高速バスや空港連絡バス（大阪国際空港、関西国際空港と京都市内を結ぶ）を除いた京都市内を走行する路線バスは併せて6社あるが、本稿では最もウエイトが高い京都市営バスを中心に記述する。

2. バス路線と観光地との関係

1) 京都市の主要な観光地

京都市営バスは上述のように収支は黒字であり、経営は順調に推移しているようにみえるが、近年メディアなどで市バスを取り巻く問題が大きく取り上げられている。それは、2012年以降急速に増加した京都市への観光客いわゆるインバウンドの増加による特定路線の混雑や遅延である。2011年に東日本大震災の影響で前年より下がって58万人となった京都市への外国人観光客の宿泊数は、2017年には353万人とわずか6年で6倍に膨れ上がっている。彼らが市内を移動する手段として、もちろんレンタカーやタクシーもあるが、金閣寺、銀閣寺、清水寺などの主要な観光地は鉄道でのアクセスが難しく、路線バスが利用されると推測される。ちなみに京都観光総合調査（平成

29年度）によれば、京都市を訪れる外国人観光客の市内での利用交通機関は、主なものを一つだけ選択する形式で、鉄道（地下鉄を含む）が49.9%、路線バスが29.2%となっている。また、交通機関で利用したものととして、バス一日乗車券が31.7%、バス・地下鉄一日乗車券が16.5%となっており、このデータを見る限り、アンケートに答えた外国人観光客（この調査のサンプル数は1674人）の少なくとも3～4割程度がバスを利用していると考えられる。

表1は、京都市を訪れる外国人がどこを訪れているかを同じく京都観光総合調査から拾ったものである。

表1 外国人観光客 訪問地トップ25
（「京都総合観光調査」より）

順位	訪問地	割合	順位	訪問地	割合
1	清水寺	65.2%	14	京都御所	20.0%
2	祇園	49.5%	15	京都タワー	17.1%
3	二条城	48.6%	16	東山	12.9%
4	伏見稲荷大社	48.0%	17	南禅寺	10.8%
5	金閣寺	47.7%	18	龍安寺	10.7%
6	嵐山・嵯峨野	36.8%	19	三十三間堂	10.0%
7	京都駅周辺	30.2%	20	高台寺	9.8%
8	錦市場	27.7%	21	平安神宮	9.2%
9	ギオンコーナー	26.1%	22	東寺	8.2%
10	銀閣寺	24.0%	23	東福寺	7.8%
11	八坂神社	23.4%	24	下鴨神社	7.0%
11	河原町・四条周辺	23.4%	25	宇治	6.7%
13	伏見	21.4%			

これを見ると、清水寺が群を抜いて人気があることが分かる。清水寺は、778年（法亀9年）、延鎮により開山された北法相宗の大本山で、東山連峰の山裾に大伽藍を構える、京都でも指折りの著名寺院である。江戸期には庶民の信仰を集め、参詣道にあたる清水坂、五条坂には多くの茶屋が立ち並んだ。現在でも、この門前は嵐山と並んで、土産物屋や食事処など観光客をもてなす店舗が密集する一大観光エリアを形成しており、産寧坂などを経て八坂神社に抜ける散策道の起点となっていることもあり、観光客が集中する地区となっている。この清水寺への鉄道の最寄り駅は京阪電鉄の清水五条駅だが、寺まで1.5kmほど離れており、しかもほぼ登り坂なので、アクセスとしてはかなり厳しい。清水寺への公共交通機関は、事実上、京都市営バスの五条坂および清水道バス停からに限られている

といえる。京都の玄関となる JR 京都駅から五条坂・清水道へのバスは、市バスの 86、100、106、110、206 の各系統が担っている。ちなみにこの表のトップ 25 の観光地のうち、清水寺同様、東大路通や白川通りに近い、いわゆる東山地区にある観光地は第 2 位の祇園から 21 位の平安神宮まで 10 を数え、地下鉄東西線蹴上駅に近い南禅寺を除けば、鉄道でのアクセスが悪く、バス依存が強い観光地となっている。

2) 京都市営バスの路線と観光

京都市営バスは、上述のように全部で 83 系統あり、路線名が数字だけの路線が 1 系統から 208 系統まで 65 系統（空き番号がある関係で数字と路線数は一致しない）、北 1 系統、M1 系統、循環 1 系統などそれ以外の路線が 18 系統ある。そのうち 100～111 の 100 番台の 9 路線がいわゆる「観光系統」、201～208 の 200 番台の路線が市中心部の大通りを一周する「循環路線」となっている。なお、同じ路線番号でも経由地が違うなどの理由で、「特 13」など区別する文字が付けられている路線もある。

このうち、特に外国人観光客を意識した 100 系統（京都駅～清水道～祇園～東山三条～銀閣寺前）、101 系統（京都駅前～二条城前～金閣寺道～大徳寺前～北大路バスターミナル）、102 系統（錦林車庫前～出町柳駅前～金閣寺道～大徳寺前～北大路バスターミナル）は、「洛バス」⁷の愛称をつけ、車両も専用のラッピングを施して運行されている。ただし、観光系統とはいえ、主要なバス停にしか停車しない急行運転をしていることもあって、市民にとっても利便性が高く、観光客と市民がともに乗降するために利用者が非常に多い路線でもある。また、それ以外の路線が観光に使われていないかと言えば決してそうではなく、例えば、金閣寺から龍安寺、仁和寺と世界遺産に登録された寺院が続く「きぬかけの道」を走るバス路線は、59 系統（三条京阪前～山越中町）しかなく、当然観光客の占める割合が高くなる。

3) 混雑による弊害

このように、ある程度観光路線が色分けされているとはいえ、実際には観光客と市民は同じ車両に乗車しており、そのことで様々な弊害が出ている。

ひとつめは言うまでもなく、バス乗り場及び車内の

混雑である。京都市の観光の起点となっているのは、新幹線や JR の在来線のターミナルとなっている JR 京都駅（近鉄および市営地下鉄烏丸線の駅も併設）である。関西空港からの特急「はるか」、大阪・神戸・米原方面からの新快速、奈良・伊勢志摩方面からの近鉄、そして大阪国際（伊丹）空港からの空港連絡バスなどが集中し、京都への観光客の玄関となっているため、市バスの多くの路線も京都駅が発発となっている⁸。このうち、洛バス 100 系統を含む祇園方面へ発着するバス乗り場が烏丸口の D1 および D2 と隣り合って並んでおり、3 月下旬から 4 月上旬の桜のシーズンの休日や 11 月下旬から 12 月上旬の紅葉のシーズンの休日などには長蛇の列ができ、激しい混雑となる。

さらに、反対に銀閣寺から京都駅へ向かう 100 系統は朝の時間帯は通勤・通学者と東山一帯にあるホテルをチェックアウトし、大きな手荷物を持った観光客がバス停ごとに乗り込むため、こちらも大混雑となる。午後は祇園周辺の道路の混雑も相まって、遅延もひどくなり、一層混雑に拍車をかける状況が続くこととなっている⁹。

京都市交通局が 2019 年 3 月に策定・発表した『京都市交通局市バス・地下鉄事業 経営ビジョン（2019 年度～2028 年度）』の策定の検討資料とするために、2018 年 12 月に実施した「市バス・地下鉄御利用状況調査」によると、「市バスに対してサービスの充実を望まれる集計結果」で、最も多い項目の「運行本数の増加」（29.4%）の次に多いのが、「車内混雑の緩和」で 26.8%となっており、アンケートに答えた利用者の 4 分の 1 以上が、市バスの混雑に対して改善してほしいと考えていることがわかる。次いで「ダイヤ通りの運行」が 21.5%となっており、第 1 位の「運行本数の増加」も混雑からの要望だと捉えれば、混雑緩和と定時運行への要望が高いことがわかる。ちなみに同じ調査で、地下鉄に対しては「現状で満足している」という回答が最も多く（31.5%）、「運行本数の増加」や「車内混雑の緩和」を求める声は 20%以下となっており、バスに対する不満や要望がひとときわ高いことを証明する結果となっている。



図3 バスを待つ観光客で歩道がふさがる
(烏丸丸太町バス停) <筆者撮影>

また、同ビジョンの策定にあたって、市民から寄せられたパブリックコメントを見ると、市バスの混雑対策について96件の意見が出されており、連節バスや二階建てバスの導入、観光客用と市民用のバスの区別といった具体的な提言が寄せられている。

3. 観光客対策への着手

こうした状況を踏まえ、京都市交通局では、2018年度から具体的な改善策に着手しており、すでにそのいくつかは実行に移されつつある。この項では、京都市交通局の観光客対策について、担当者へのヒアリングも含め、現地でフィールド調査をした結果をまとめてみたい。

1) 前乗り後降りの導入

乗務員が運転手一人のワンマンバスでは、前扉と中扉の二つのドアのうち、中扉（便宜的に「後ろ」とする）から乗って、運転手に運賃を払って前から下車する「後乗り前降り」方式と、前扉から乗って運賃を先に払い、後ろから降りる「前乗り後降り」方式の二つの方法が存在する。例えば東京の都バス（東京都交通局）や横浜市営バス（横浜市交通局）では、「前乗り後降り」方式を採用しており、大阪シティバスや神戸市営バス（神戸市交通局）では、「後乗り前降り」方式となっている。

「前乗り」方式では、乗車時に運賃を支払う方式であるため、原則として「均一運賃」であることが多い。「後乗り」方式では、乗車時にICカードを通したり、整理券を取ることで、乗車したバス停を特定できるため、運賃が定額でない場合でも下車時に運賃に合

わせて収受できるというメリットがあるので、均一区間を外れる系統が多い場合には、後乗りのほうが対応しやすいというメリットがある。その一方、運賃の収受が下車時になるため、どうしても乗客の降車に時間がかかりがちになるというデメリットが生じる。また、バス内の動線を考えると、実質的には中扉から降りる後降りでは、バスから降りる際、前からも後ろからもバスの車内を半分だけ移動すればよいが、前降りでは最後部に座っている場合、バスの最前部までまるまるバスの長さ分を移動することになり、その分時間がかかるという違いもある。

京都市営バスでは、大阪・神戸の公営バス同様、すべて後乗りとしてきたが、日本のバスの乗り方に不慣れな外国人観光客が下車時にもたつくなどして遅延に繋がってしまうことが目立ったため、2019年3月から、洛バス100系統と多客時に臨時に運行される東山シャトル（京都駅前～五条坂）に限って、「前乗り」方式に変更した。

2019年度中には、同じ洛バスの102系統でも実施し、2020年度に101, 106, 110, 111の各系統にも拡大、さらに21年度に残る100番台のうち、104, 105系統にも取り入れる計画となっている。

前乗り方式は、降りるときには、混んでいれば前からでも降りられるというメリットがある一方で、乗車時に時間がかかるというデメリットがある。交通局では、多客時には京都駅前の乗り場に可搬式の運賃収受機を持ってきて、利用客が乗車のために並んでいる間に、運賃の収受を済ませてしまうことで、乗車時に時間がかかるデメリットを緩和している。また、当初の狙い通り、下車時の時間が短縮されており、乗客全員が下車する終点の京都駅前のバス停がある塩小路通の渋滞が緩和されたり、乗降時に時間がかかることで停留所にバスが数珠つなぎになる東大路通の五条坂バス停で、バスがつながる状況が減少するなど、実施後4か月ほどですでに一定の効果が表れていると交通局では分析している。

2) 荷物置き場の設置

混雑や遅延の原因の一つとして、観光客がスーツケースやキャリーバッグなど大型の荷物を車内に持ち込むことにより、乗降に時間がかかったり、車内でスペースを取ることで混雑が増したり、乗客の異動の動

線の妨げになるなどの影響が出ていた。京都市や市交通局では、以前からできるだけ手荷物を預けたり、ホテルへの配送サービスを行うことにより、少ない手荷物で公共交通機関を利用してもらう「手ぶら観光」を推奨してきたが、ホテルへの配送には、市内のホテルへ1個荷物を届けるのに1000円程度かかることから、利用者は必ずしも多いとはいえ、相変わらず荷物のバス内への持ち込みが常態化していた。

そこで市交通局では、1)の前乗り方式の試行と時を同じくして、100系統のバスの一部で、座席の一部を取り外し、スーツケースを6個ほど置けるスペースを設けることとした。導入の際には、こうしたスペースを設けることが、観光客に大きな荷物をバスに持ち込んでも良いという誤った認識を植え付け、「手ぶら観光の推奨」に逆行してしまわないかという懸念も出されたとのことだったが、大きな手荷物への苦情も多かったことから実施に踏み切った。2018年度は100系統専用の17台のバスのうち2台を改造、2019年度はさらに12台、専用車両の残りの3台は2020年度に実施の予定である。また、それとは別に1座席分だけ荷物置き場に変えたバスが42台ある。現時点では、賛否両論が寄せられており、今後拡大していくかどうかはまだ決まっていない。

3) 観光系統と生活系統の乗り場の分離

混雑緩和策として着手している方策の一つに、オンシーズンにおける「観光系統」と「生活系統」のバスの乗り場の分離がある。一か所のバス停に多くの乗客が集まると歩道をふさぐことになり、通行の妨げになる。また、バスが到着しても自分の乗る系統のバスかどうか確認するのに手間取って、乗車に時間がかかる。一般市民と観光客の乗り場を分けることで少しでも市民のストレスを軽減できないか。こうした理由から、市交通局では大型連休や春秋の行楽シーズンに観光客の乗降の多い「金閣寺道」（南行き）バス停で、2019年3月から、路線ごとに「観光系統」と「生活系統」にバス停を分ける試行を始めた（図4）。既設のバス停は「生活系統」と位置付け、204系統（西ノ京円町～烏丸丸太町方面）、205系統（西ノ京円町～西大路七条方面）、M1（立命館大学前方面）の3系統の乗り場とし、そこから100mほど北寄りに「観光系統」用の臨時的の停留所を設けて、完全に二つの停留所に分離

した。観光系統は、101、111（ともに京都駅方面）、102（銀閣寺方面）のいずれも100番台の3系統である。市交通局の担当者に実施後4か月を経てヒアリングしたところ、金閣寺道でのバス停の分離は混乱もなくおおむね好評であったとのことであった。今後、同様の対策が必要と思われる東山地区のバス停については、バス停の分離を行うには、新たにバス停を設けなければならないが、設置する場所の前の住人や店舗の承諾を得なければならないことや、東大路通ではバス停の間隔が比較的に短いため、既存のバス停と別にバス停を設けると隣接するバス停に近くなってしまい、利用者が混乱する可能性があるなど、バス停の分離には一定の条件が必要であり、どこでも簡単にできるわけではないということであった。また、分離には交通局の職員による案内・誘導が必要だが、こうした人件費については、バス停の分離に限らず、脚注9で述べた東山三条バス停での地下鉄への誘導や京都駅前ターミナルでの案内など、観光客の多い京都においては、サービスにおける「必要経費」と考えているので、「負担」とは感じていないというのが、交通局の見解であった。



図4 観光系統と生活系統の乗り場を分ける案内（金閣寺道バス停）〈筆者撮影〉

4) 観光系統の視認性の向上

京都市営バスは、前面上部の表示にきちんと行き先と系統番号が明示されているが、観光系統であることを示すために、100系統では、前面に日本語、英語(SIGHTSEEING LINE)、中国語(旅游线路)のヘッドマーク、側面と背面にはラッピングでかなり大きく観光路線である旨を表示しており、2019年度からは他の100番台の車両にも導入の予定である(図5)。



図5 観光系統のラッピングを施した100系統
(京都駅前バスターミナル) <筆者撮影>

5) 一日券の価格変更による地下鉄利用への誘導

観光地へ向かう路線を中心としたバスの混雑緩和のために行われている施策として、バスよりも大量輸送に向いており、定時性も高い京都市営地下鉄に少しでも観光客を誘導するため、バス一日乗車券と、バス・地下鉄一日乗車券の価格の差を縮め、経済的・心理的に地下鉄に乗りやすくすることも1)～4)の施策と並行して行われている。バス一日乗車券は、中心市街の均一運賃区間のバス路線に自由に乗降できるチケットで、これまでは500円だったが、2018年3月から600円に値上げした。一方、バスに加えて地下鉄の全区間もフリーパスとなるバス・地下鉄一日乗車券も同じ時期に1200円から900円へと大幅に値下げした。その差額は300円となり、地下鉄の最低運賃は210円なので、どの区間であれ、地下鉄に2回乗るだけで、バス・地下鉄一日乗車券の方が得になるという思い切った施策に踏み切った。京都の主要な観光地は一部を除いて、バスでしか行けないところが多いが、例えば京都駅から金閣寺に向かう際、直通のバスであれば時刻表上は40分ほどとなっているが、実際には渋滞

に巻き込まれることが多く、1時間近くかかることも稀ではない。一方、京都駅から地下鉄烏丸線で北大路駅まで行き、バスに乗り換えれば、乗り換え時間を見込んでも30分少々で到着できる。「地下鉄を利用して早く快適に観光地に行きましょう!」、そんなメッセージを込めた一日券の価格変更である。ちなみに2018年3月から12月までの間に販売されたバス一日券が料金改定前に比べて3割減っているのに対し、共通券は3.5倍に増加している。

交通局では、さらに2019年3月に市バスと地下鉄を乗り継ぐ場合の割引額を60円から120円に拡大し、地下鉄への誘導を一層強めた。黒字基調のバスに比して地下鉄は赤字が続いており、地下鉄の乗客の増加は、市交通局の経営の安定にとってはきわめて重要であり、こうした観点からもバスから地下鉄へのシフトが進められている。

6) 難しいバスの増発

実は、バスの混雑の解消に最も資する施策は、いうまでもなくバスの運行本数を増加させることである。1時間に5本のバスを10本に増やせば輸送力は倍増し、混雑は緩和するはずである。実際、市交通局では、2014年に35年ぶりの大增車となる24両のバスを増やし、その後も増車を続けているが、もはや限界だという。理由の一つは全国的な大型免許を持つ運転士の不足である。交通局ではすでに民間のバス会社のいくつかに、運転業務を委託しているが、2019年に委託先の運転士不足で再び一部の運行を交通局に戻している。ちなみに2018年度の民間への委託費はおよそ50億円で、バス事業の年間の経常利益額を大きく上回っている。これは業界全体の問題であり、一朝一夕には解決しそうでない課題である。

しかしさらに大きな理由がある。運行をしていない間にバスを駐車するスペース、具体的には各営業所の車庫のスペースがすでに満車状態となっていることである。例えば、乗客が比較的少ない路線では小型のバスでの運行が行われているが、混雑するケースが多いことから利用者から通常の大きさのバスにしてほしいとの要望が来ているにもかかわらず、駐車スペースの問題で大型のバスに置き換えられないという。営業所の敷地を広げるのは簡単ではなく、また今後の人口などの動向を考えると、やみくもに広げることもできな

い。こうした事情の中で、どうやって市民の利用者と観光客とがともにストレスなく公共交通機関を利用できるようにするのか、かなり難しい問題であることが伝わってくる。

4. 公共交通の観光客対策の事例

1) 国内の例

京都市営バスにおける市民からの代表的な不満が「観光客と地元住民とが同じバスに乗ることによる混雑や遅延」であることに対し、市の対策の柱の一つが「観光系統」と「生活系統」の仕分けであることを考えると、より徹底した分離策がさらなる対策として考えられる。その具体例としてすでに国内のいくつかの都市で実施されているのが、ターミナルとなる駅と複数の観光地を結ぶバスを一定の間隔で運行する形態である。

例えば、新潟市では、「新潟市循環観光バス」が、新潟駅前～白山公園前～新津記念館前～水族館前～歴史博物館前～新潟駅前と、市内の主要な観光地を網羅する形で、定員 38 人で特別のラッピングを施した小型ノンステップバスを利用して運行されている。夏期は 30 分おき、冬期は 1 時間おきで、乗降自由の乗車券が大人 1 日 500 円で販売されている。

また、幕末・維新の史跡が多く点在する山口県萩市でも、2000 年から「萩循環まあるバス」を運行、市の中心部にあり交通の結節点である萩バスセンターから、市の東部と西部をめぐる二つのルートにおよそ 30 分おきに赤くラッピングされたバスを走らせており、萩博物館、萩城跡、松陰神社、萩焼会館など市の主要な観光地を網羅している。ただし、新潟市循環観光バスとの違いは、市民病院や老人介護施設が郊外に移ったことにより、こうした施設への足を必要としている市民の利便性も考慮した運行になっていることで、実際、平日は観光客より地元住民の利用の方が多いという数字が出ている。2015 年には、NHK の大河ドラマ『花燃ゆ』の放映や同年に世界遺産に登録された「明治日本の産業革命遺産」に、萩市内の構成資産が含まれていたことなどから、年間の利用者数がおよそ 27 万人と過去最高を記録するなど、一定の支持が得られている。

ほかにも、福島県会津若松市の「まちなか周遊バス」、

埼玉県川越市の「小江戸巡回バス」などいくつかの観光都市でこうした観光客向けの循環バスが運行されているが、いずれも観光地へのバス路線がなかったり、あっても運行本数が少なかったりして、観光客の便宜を図るために運行が行われているところがほとんどで、京都市のように観光地へのバス路線はあるがそれが市民の利用と相まって混雑しているために運行されているわけではない。そのうえ、都市の規模も京都よりはかなり小さいことや、京都は観光地があまりにも市内全域に分散していることもあって、こうした循環型の観光に特化したバスを路線バスとは別に走らせることはかなり困難な状況にあると言えよう。

2) 海外の例

1) で示したような循環型の観光バスは、海外の観光都市でも多く見られる。天安門広場や故宮などを巡る北京市のほか、ロサンゼルスやベルリンなどでも運行されているが、京都の参考になる可能性がある運行形態として、ハワイ・オアフ島の「トロリー」がある。



図6 主に観光客が利用するオアフ島のトロリー
〈筆者撮影〉

日本人に最も人気の高いビーチリゾートのひとつで、ホテルが集中するワイキキ地区から郊外の観光地への公共交通機関は、「The BUS (ザ・バス)」と呼ばれる路線バスが担っているが、バス停に時刻表や運行ルートを示す路線図がなかったり、運賃の収受は原則現金のみでしかもおつりが出ないことから、旅行者には使い勝手が良いとは言えない乗り物である。オアフ島で観光客が観光地間の移動に利用しているのは、ザ・バスではなく、「トロリー」と呼ばれるオープンデッキスタイルの循環型の観光路線である。もともと日系の会社が運行を始め、現在では、ハワイを訪れる観光

客が利用する旅行会社のいくつかが主体となって自社のツアーを利用する観光客を囲い込むような形で運行されている。例えば、ワイキキに泊まる観光客が必ずと言ってよいほど訪れる観光名所が「ダイヤモンドヘッド」と「アラモアナ・ショッピングセンター」だが、どちらもザ・バスで行くことができる。しかし、2019年2月に現地で観察したところ、ほとんどの日本人観光客は、4社がそれぞれ運行するトロリーを利用していた。トロリーは、ダイヤモンドヘッドの入場口（料金所）の目前まで行ってくれるし、アラモアナ・ショッピングセンターでも敷地内の建物の真横まで乗客を運んでくれる。こうしたきめ細かいサービスは観光地以外への利用客も多い路線バスではなかなかできない。結果として、ワイキキ周辺では観光客（特に日本人観光客）と地元住民がおおむね別のバスを利用する仕組みが採られている。

京都の「観光系統」のバスは、確かに主な観光地を結んでいるが、清水寺にしても金閣寺や銀閣寺にしても、周辺に住宅や商店、飲食店などがひしめく生活の場の中にあり、市民にとっても便利な路線だ。まして、100、101、102系統は主要なバス停にしか停車しない「急行」運転で所要時間が短いため、通勤・通学者など生活に利用する乗客ほど利便性が高く、「観光系統」にも多くの市民が乗降する。ハワイのようなほぼ完全な分離をするためには、観光客でないと利用できない、あるいは市民（通勤・通学者を含む）でないと利用できないような、そんな仕組みを取り入れることができるかどうか問われる段階に来ているのかもしれない。

また、イタリア最大の観光地の一つ、ヴェネツィアでは、ラグーナ内の中心部の公共の足はヴァポレットと呼ばれる水上バスだけが担っているが、こちらも観光客の増加で混雑や積み残しが常態化している。運行会社では、乗降施設の入口を市民用と観光客用に分けて、水上バスが到着するとまず市民側のゲートを開けて先に乗船させ、その後に観光客側の扉を開けることで、「市民優先」を実現している。ただし、これも停留所に一定のスペースが必要で、しかも市民は専用のバスを持参してゲートをくぐるようになっており、大掛かりな準備が必要である。狭い歩道上にバス停を設けているところが多い京都ではこの策の導入はかなり難しく、金閣寺道バス停などで実施している、系統別の乗

車場所の分離が現実的な施策と言えるかもしれない。



図7 ヴェネツィアのヴァポレット（水上バス）
＜筆者撮影＞

5. 「オーバーツーリズム」打開のために—まとめとして

ここ10年で我が国で進行する人口減少、とりわけ地域の少子高齢化は、バス事業には厳しい向かい風となって吹き続けている。鉄道の維持が困難になりバス路線に転換する、そのバス路線も民間企業では赤字がかさんで成り立たず、自治体がかんがりの補助金を出したり、自治体そのものが運行する地域が至るところに存在する。こうした中で、京都市では公営のバス事業者が黒字を出し続け、利用者も増え続けている。もちろん、その陰には路線網を需要に合わせて柔軟に再編したり、運賃の均一区間を拡大したり、ICOCA¹⁰定期券が利用できるようにするなどの市交通局の積極的な取り組みがあることも忘れてはならない。その一方、これまで見てきたようなインバウンドの増加と軌を一にする特定の観光路線の混雑への対策も、手を打たれつつある。京都市交通局は、より公益性の高い「公営」であることから、地域住民、とりわけ交通弱者である子供や高齢者の足を守るという責務を負う。黒字基調が続き、それを混雑緩和に振り向けるだけでなく、全体の7割を占める営業係数が100を超える赤字路線の維持も、事業者に課せられた重要な使命である。観光客対策だけに黒字をすべてつぎ込むというわけにはいかず、より高い使命を掲げながら課題解決に乗り出さなければいけないというジレンマがある。

市営バスである以上、まずは市民にとって快適で使いやすいバスでなければならないというのに、では観光客はないがしろにすればよいかと言えば、バスのサービスや使いやすいシステムは、その街を訪れる観光客に

としては街の印象を決めかねない重要な要素であり、評判が落ちれば観光地としてのブランドの低下を招きかねないということも、事業の運営を考える上では大きな決定要素となる。

インバウンドは為替相場や国際情勢、海外の経済状況などに左右されかねない流動的な側面が強いものの、それでもまだしばらくは外国人の日本、そして京都への観光客の増加は続いていく基調にある。こうした中で、市民にとっても、また京都を訪れる内外の観光客にとってもできるだけストレスなく利用できる公共交通機関であるためには、どんなことが必要なか、また限られた予算や、道路などインフラの制約の中で、安心し信頼される交通機関であるためには、さらにどんな改善が必要なのか、鉄道やそのほかの交通機関との連携や役割分担をより深めながら、新しいものを取り入れつつ活力を維持してきた京都ならではの柔軟性を発揮することを期待したいと思う。最後に、忙しい中ヒアリングにご協力いただいた京都市交通局の担当者にこの場でお礼を申し上げたい。

注

- 1 京都市に今も本社を構える有力な企業として、ワコール、任天堂、京セラ、オムロン、GSユアサ、島津製作所、日本電産、堀場製作所などがある。
- 2 これまで、昭和62年、平成4年、平成11年、平成17年、平成22年、平成27年と6回実施。ただし、平成11年までは「全国都市パーソントリップ調査」という名称で行っていた。
- 3 横浜市交通局 HP「財務情報」より
- 4 東京都交通局 HP「平成29年度決算について」より
- 5 神戸市交通局 HP「平成29年度決算について」より
- 6 京都～大阪なんば・ユニバーサルスタジオジャパン間は平日18往復、それ以外に京都～松井山手駅、松井山手駅～大阪難波の区間系統が多数運行されている。
- 7 2005年1月から運行を始めている。
- 8 京都駅前その他、四条河原町、三条京阪前、北大路バスターミナルなどが京都市営バスの主な発着地となっている。

- 9 京都市交通局では、この混雑を少しでも解消するため、5月の大型連休と秋の観光シーズンの午後の時間帯に、京都駅方面へ向かう系統の東山三条バス停で、地下鉄の無料乗り継ぎ券を配布し、バスを降りて東西線東山駅へ誘導し、地下鉄で京都駅へ向かうよう誘導しており、2018年度は春・秋18日間の実施で、18,988人が利用した。
- 10 JR西日本が発行するIC交通カード

<主な参考文献>

- 『京都観光 40人の提言』三好克之 白川書院 2017年2月
- 『京都市交通局市バス・地下鉄事業 経営ビジョン (2019年度～2028年度)』京都市交通局 2019年3月
- 『観光公害』佐滝剛弘 祥伝社新書 2019年7月